

## نظریه شهرسازی مشارکتی و شرایط تحقق آن در نظام برنامه‌ریزی شهری ایران

یوسف نصیری

دانشجوی دکترای شهرسازی، شهرسازی، دانشگاه آزاد اسلامی قزوین، قزوین، ایران.

زهره داودپور<sup>۱</sup>

دانشیار شهرسازی، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه آزاد اسلامی قزوین، قزوین، ایران.

مریم معینی فر

استادیار شهرسازی، دانشکده معماری و شهرسازی واحد قزوین، دانشگاه آزاد اسلامی، قزوین، ایران.

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۹/۷ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱/۳۰

### چکیده

عدم تعمق نظری در الگوهای اولیه دانش شهرسازی این دانش را دچار سطحی نگری و غفلت از عوامل مختلف تاثیر گذار در توسعه شهرها نموده و در ورطه برنامه‌ریزی دولتی، متمرکز، تکنوکراتیک و خردگرا که بر اساس مهارتها و تحلیل‌های علمی تک بعدی بنا شده بود، فرو برد. عدم کارآمدی این الگوها، موجب شکل گیری نظریه‌های جدیدی مانند؛ نظریه شهرسازی مشارکتی گردید. در کشور ما نیز الگوبرداری خام از نظریات جدید و تغییرات سطحی بدون زمینه سازی و تعمق نظری، مانند؛ اجرای قانون شوراها و نقش دهی به نهاد شورای شهر در نظام برنامه‌ریزی شهری، ابهاماتی در فرایند تکوین و تحقق نظریه شهرسازی مشارکتی بوجود آورده است. هدف این پژوهش کاوشی بیشتر در شرایط تحقق نظریه شهرسازی مشارکتی به منظور پرهیز از سطحی نگری و الگوبرداری خام از نظریات جوامع دیگر، با تاکید بر ظهور نهاد شورای شهر و نقش و جایگاه آن در نظام برنامه‌ریزی شهری کشور، می‌باشد. با روش توصیفی- تحلیلی به ارزیابی تحقق گزاره‌های شهرسازی مشارکتی و تاثیر آن در تغییر رویکرد نظام برنامه‌ریزی متمرکز شهرسازی به مشارکتی از طریق تحلیل نقش و جایگاه نهاد شورای شهر در نظام شهرسازی پرداخته شده است. تعریف نقش و جایگاه برای شورای شهر در فرایند تهیه، تصویب و اجرای طرح‌های توسعه شهری به منظور تغییر رویکرد برنامه‌ریزی شهری، تغییرات سطحی و بدون پشتوانه نظری بوده و هنوز فاصله زیادی با تحقق مشارکت واقعی مردم و نظریه شهرسازی مشارکتی دارد. تغییرات صرفاً قانونی و نهادی، شهرسازی مشارکتی را محقق نمی‌سازد، بلکه مشارکت واقعی زمانی اتفاق خواهد افتاد که بر اساس مبانی نظری مشارکت کلیه مراحل برنامه‌ریزی مشارکتی (از جمله فرهنگ سازی و ارتقای آگاهی عمومی و...) به درستی طی شده باشد.

کلمات کلیدی: برنامه‌ریزی مشارکتی، شهرسازی مشارکتی، شوراهای اسلامی شهر، نظام برنامه‌ریزی شهری.

به دلیل عدم تعمیق بیشتر در مبانی نظری الگوهای اولیه دانش شهرسازی، غالب بودن نظریه‌های برنامه‌ریزی مبتنی بر خردباوری صرف و اعتماد به علوم و روش‌ها و وسایل علمی و فن‌گرایی، این دانش را دچار سطحی‌نگری و غفلت از عوامل مختلف تاثیر گذار در ساخت شهرها نموده است. الگوهای اولیه دانش شهرسازی در نیمه اول قرن بیستم به طور غالب تحت تاثیر مکاتب فلسفی خردگرایی و اثبات‌گرایی علمی بوده و این امر موجب عقلانی شدن هر چه بیشتر فرایند توسعه و عمران و پیدایش «برنامه‌ریزی جامع و برنامه‌ریزی عقلانی» بصورت الگوی طرح جامع گردید (مهدیزاده، ۱۳۹۵). پیش فرض برنامه‌ریزی‌های مبتنی بر این نوع نظریات معتقد است که انسان دانش و ابزار کافی برای مداخله در روندهای طبیعی و اجتماعی دارد و می‌تواند آنها را در جهت اهداف و نیازهای خود سامان دهد. کمی‌نگری، ایستا فرض نمودن و برخورد مهندسی با عناصر موثر و پویای شهر از قبیل مسائل جمعیتی، فرهنگی، سیاسی و قطعیت در پیش بینی این مسائل، در نظام برنامه‌ریزی شهری مبتنی بر این نظریات در قالب الگوهای طرح جامع شهری، از ویژگی‌های آن بشمار می‌رود.

از سویی دیگر الگوهای نظام شهرسازی ابتدا به دلیل تاثیر پذیری از نظریه‌های برنامه‌ریزی دولتی در حوزه‌های اقتصادی و سیاسی مانند؛ نظریه‌های مربوط به نظام سیاسی و اقتصادی سوسیالیستی (که در نیمه اول قرن بیستم میلادی در اکثر کشورهای توسعه یافته حاکم بوده)، برنامه‌ریزی الگویی دولتی، متمرکز و آمرانه داشته است و این شرایط موجب نادیده گرفتن مشارکت مردم و نهادهای محلی در طرح‌های رویکرد برنامه‌ریزی جامع خردگرا (در غالب الگوی طرح‌های جامع شهری) و به تبع آن بروز کاستی‌ها و عدم کارآمدی در هدایت توسعه شهرها گردید. این رویکرد که از اواخر قرن نوزدهم آغاز شده بود تا نیمه قرن بیستم ادامه پیدا کرد. افرادی مثل «ابنزر هوارد»<sup>۱</sup> (نظریه باغ شهرها)، «کلارنس پری»<sup>۲</sup> و «کلارنس اشتاین»<sup>۳</sup> (نظریه واحدهای همسایگی)، «پاتریک گدس»<sup>۴</sup> (اصول طرح جامع)، «پاتریک ابرکرامبی»<sup>۵</sup> (طرح جامع لندن) و فرانک لوید رایت<sup>۶</sup> (نظریه شهر گسترده)، آرتور سوریای<sup>۷</sup> (شهر خطی)، تونی گارنیه<sup>۸</sup> (شهر صنعتی)، لوکوربوزیه<sup>۹</sup> (شهر درخشان) و... در طول نیم قرن اول قرن بیستم) نظریات مبتنی بر مکتب پوزیتویسم منطقی و برنامه‌ریزی جامع عقلانی را در قالب الگوهای طرح جامع و برنامه‌ریزی شهری کارکردی و کمی تکمیل و تثبیت کردند.

برخی از اندیشمندان با تحلیل و ارزیابی آثار رویکرد برنامه‌ریزی جامع خردگرا در برنامه‌ریزی شهری در طول نیمه اول قرن بیستم، پس از تهیه و اجرای طرح‌های جامع به این نتیجه رسیدند که مسائل و مشکلات شهر خیلی پیچیده‌تر از آن است که در قالب برنامه‌های دستوری و کمی قابل حل باشد.

<sup>1</sup> - Ebenezer H Oward

<sup>2</sup> - Clarence Perry

<sup>3</sup> - Clarence Stein

<sup>4</sup> - Patrick Geddes

<sup>5</sup> - Abrkramby

<sup>6</sup> - Frank Loyd Wright

<sup>7</sup> - Soria, Y, Mata

<sup>8</sup> - Tony Garnier

<sup>9</sup> - LE Corbusier

افرادی مثل فالودی<sup>۱</sup>، لیندبلوم<sup>۲</sup>، جان فریدمن<sup>۳</sup>، چدویک<sup>۴</sup>، پیتراهال<sup>۵</sup>، شین مک کونل<sup>۶</sup> و... این موضوع را در تالیفات خود به صورت مختلف مورد بررسی و تحلیل قرار داده و به این نتایج رسیدند که برنامه‌ریزی جامع اساساً با امکان شناخت انسان از واقعیت شهر و امکان دخالت آن بسیار فاصله دارد؛ بنابراین عدم موفقیت آن در عمل، امری بدیهی است. بر اساس نتایج تحقیقات و ارزیابی آنها معایب اصلی برنامه‌ریزی جامع خردگرا و طرح‌های مبتنی بر آن را به شرح ذیل مورد انتقاد قرار دادند (فالودی، ۱۹۷۳، شین مک

کوئل، ۱۹۸۱، هال، ۱۹۹۴، به نقل از سلطانی آزاد، ۱۳۸۱).

- روشی آمرانه (از بالا به پایین) دارد و به گسترش بوروکراسی می‌انجامد.

- برنامه ریزان و مردم نقش موثری در تصمیم سازی و تصمیم گیری ندارند.

- بیشتر جنبه کالبدی و مهندسی دارد و به کیفیات اجتماعی بی‌اعتناست.

- جنبه تفصیلی و قطعی دارد و امکانات تغییر و اصلاح در آن محدود است.

- بیشتر جنبه آرمانی و انتزاعی دارد و با امکانات اجرایی منطبق نیست.

و یا مشکلات اجرایی و مدیریتی از قبیل؛ عدم مشارکت شهروندان و گروه‌های ذینفع در فرایند تهیه و تصویب طرح‌ها و عدم استفاده از امکانات محلی و مردمی در اجرای آن را می‌توان نام برد.

بنابراین نظریه‌های اولیه شهرسازی و الگوی‌های اجرایی مبتنی بر آن (طرح‌های جامع) به دلیل ناکارآمدی در حل مشکلات شهرها دچار انتقادات اساسی و بحران شد و موج انتقادی شکل گرفته به این رویکرد و رخدادهای سیاسی و اجتماعی جهان در نیمه دوم قرن بیستم، از جمله فروپاشی اردوگاه سوسیالیسم (شوروی سابق)، موجب ظهور نظریه‌های جدید شهرسازی با تغییر رویکرد از اقتدارگرایی و متمرکز به رویکردهای نوینی مانند دموکراتیک و مشارکتی شد. یکی از مهم‌ترین این نظریات، نظریه «شهرسازی مشارکتی» بود که الگوهای برنامه‌ریزی پیشنهادی این نظریه در پی رفع نواقص رویکردهای قبلی و منطبق بر نظریات و نظام‌های سیاسی دموکراتیک، توسعه پایدار، توجه بیشتر به حقوق شهروندی و مشارکت عمومی می‌باشد.

بنابراین روند تکوین نظریه در دانش شهرسازی و تحقق آن در نظام برنامه‌ریزی شهری کشور، مستلزم پژوهش و تعمیق بیشتر در ابعاد مختلف و پرهیز از الگوبرداری خام از نظریات مطرح شده (از جمله نظریه شهرسازی مشارکتی<sup>۷</sup>) در کشورهای دیگر که شرایط سیاسی، اجتماعی و اقتصادی کاملاً متفاوتی دارند، می‌باشد. پس از ورود نظریات مشارکت عمومی و نظریه شهرسازی مشارکتی به گفتمان برنامه‌ریزی شهری در کشور ما تغییرات سطحی در قوانین و نظام برنامه‌ریزی صورت گرفت از جمله تصویب و اجرای قانون شوراها و نظامی شهرها است که در نظام

<sup>1</sup> -Faludi

<sup>2</sup> - Lyndbvm

<sup>3</sup> -John Friedman

<sup>4</sup> -Chedvik

<sup>5</sup> -Peterhall

<sup>6</sup> -Shin McConnell

<sup>7</sup> - Participatory Urban planning Theory

برنامه‌ریزی شهری به منظور تغییر رویکرد برنامه‌ریزی متمرکز به برنامه‌ریزی مشارکتی به این نهاد به عنوان نمایندگان مردم فرایند تهیه، تصویب و اجرای طرح‌های توسعه شهری نقش و جایگاهی داده شد. اما این تغییر چقدر می‌تواند بیانگر تحقق گزاره‌های شهرسازی مشارکتی در نظام برنامه‌ریزی شهری کشور باشد جای ابهام و بسی تأمل دارد. بر این اساس، این پژوهش در پی کاوشی بیشتر در نظریه شهرسازی مشارکتی و نقش آن در گفتمان برنامه‌ریزی شهری کشور و پژوهش در مورد تحقق این نظریه در شرایط ایران به منظور پرهیز از سطحی نگری و تکرار کاستی‌های روند گذشته و الگوبرداری خام از نظریات جوامع دیگر و معضلات ناشی از آن در مرحله اجرا، می‌باشد. شهرسازی مشارکتی در فرایند تکوین و تحقق خود با سوالات و ابهاماتی در رابطه با ایجاد ساختارهای لازم در نظام برنامه‌ریزی شهری کشور می‌باشد که این پژوهش در پی یافتن پاسخ درخور برای آن می‌باشد؛ سوالاتی مانند: آیا نظریه شهرسازی مشارکتی در کشور ما قابلیت اجرایی دارد؟ موانع و محدودیت‌های تحقق نظریه شهرسازی مشارکتی در کشور ما کدامند؟ نظام برنامه‌ریزی شهری فعلی کشور ما تا چه اندازه با نظریه شهرسازی مشارکتی مطابقت دارد؟ نظریه شهرسازی مشارکتی نیازمند چه تغییراتی در نظام برنامه‌ریزی شهری کشور می‌باشد تا قابلیت تحقق پیدا کند؟ آیا ظهور شوراهای شهر در نظام سیاسی و اجتماعی و نقش و جایگاه آنها در نظام برنامه‌ریزی شهری کشور می‌تواند بیانگر تغییر رویکرد برنامه‌ریزی و تحقق شهرسازی مشارکتی باشد؟

این تحقیق با روش توصیفی - تحلیلی به ارزیابی تحقق گزاره‌های شهرسازی مشارکتی و تاثیر آن در تغییر رویکرد نظام برنامه‌ریزی متمرکز شهرسازی به مشارکتی از طریق تحلیل نقش و جایگاه نهاد شورای شهر در نظام شهرسازی پرداخته شده است.

برای ارزیابی نقش و جایگاه شورای شهر در تحقق نظریه شهرسازی مشارکتی در نظام برنامه‌ریزی شهری، محتوای قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و آیین نامه نحوه تهیه و تصویب طرح‌های توسعه شهری مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته است.

#### مبانی نظری

#### زمینه‌های ظهور اندیشه‌ها و نظریات مشارکت عمومی:

نظریه پردازان بزرگی همچون یورگن هابرماس بسیاری از نارسایی‌های موجود در جوامع دارای نظام برنامه‌ریزی متمرکز را ناشی از پرمسئولیت بودن دولت‌ها دانسته‌اند که این نظریات انتقادی بحران مشروعیت نظام مدیریت دولتی را به دلیل مسئولیت پذیری بیش از ظرفیت و توان مالی و اداری طرح نموده‌اند. این وضع موجب ناکامی دولت‌ها و کاهش اعتماد و حمایت عمومی نسبت به آنها شده است (آنتونی گیدنز<sup>۱</sup>، ۱۳۷۳، به نقل از مهدیزاده، ۱۳۹۵). علاوه بر آن از نظر این نظریه پردازان اگر دولت‌ها نتوانند راهبردهای مناسب را برای آشتی دادن منافع متضاد (عمومی و خصوصی) در اجرای طرح‌ها و برنامه‌ها پیدا کنند، مشروعیت خود را بیشتر تضعیف خواهند نمود (کرایب، یان<sup>۲</sup>، ترجمه عباس مخبر، ۱۳۷۸، ۳۰۸ - ۳۰۵). با تشدید بحران مشروعیت دولت‌های دارای نظام

<sup>۱</sup> - Anthony Giddens

<sup>۲</sup> - Krayb Ian

متمرکز، نظریات جامعه مدنی و کثرت گرایی در مقابل دولت قوت گرفت. در جامعه مدنی حوزه‌ای از روابط اجتماعی به شکل مجموعه‌ای از نهادها، موسسات، انجمن‌ها و تشکل‌های خصوصی و مدنی، فارغ از دخالت قدرت سیاسی تشکیل شده و در تصمیم‌گیری‌های مهم جامعه تاثیرگذار هستند (بشیریه، ۱۳۷۴). در این شرایط گرایش‌های فکری و سیاسی جدیدی در غرب، با اعتقاد به الگوی پلورالیسم یا تکثر منابع قدرت، بطور موثری رواج پیدا کرد و تاثیری روز افزون بر تحول ساختار دولت‌ها ایفا کرد، و به افزایش «مشارکت گروهی» و نفی هر نوع قدرت متمرکز تاکید نمود. در پرتو نظریات مربوط به جامعه مدنی و تکثرگرایی، فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری جمعی، مشارکت بخش عمومی و خصوصی، توزیع قدرت در جامعه محلی، مدیریت چرخه‌ای از پایین به بالا و برعکس مورد توجه قرار گرفت و بر اساس آن ساختار برنامه‌ریزی و مدیریت عمومی، دچار تغییرات اساسی گردید (مهدیزاده، ۱۳۹۵). این تغییرات به همراه مفاهیمی چون نظم نوین جهانی و با عناوینی نظیر دموکراسی، سازمانهای غیردولتی، احزاب و گروه‌های رسمی شکل گرفت (پاسیون<sup>۱</sup>، ۱۹۸۲، به نقل از حسینی، ۱۳۸۲). همچنین رکود اقتصادی و بحران انرژی در دهه هفتاد میلادی از دیگر عوامل تاثیرگذار بود که مردم قادر به تامین نیازهای خود نبودند و بازتاب چنین شرایطی، ضرورت تجدید نظر در سیاستها و راهبردهای توسعه شهری و منطقه‌ای را مطرح ساخت و در نتیجه جستجوی رهیافتهای مناسب توسعه در این دهه، بطور گسترده‌ای پیگیری و دنبال شد. در پی چنین تلاشهایی، یونسکو در نوزدهمین اجلاس خود در سال ۱۹۷۹ در نایروبی رهیافت توسعه درونزای انسان - محور را مطرح ساخت و اجرای آن را در برنامه‌های توسعه مشارکتی اعلام کرد. در این رهیافت لزوم مشارکت بیش از پیش مورد تاکید قرار گرفت و به محور اساسی توسعه بدل گردید (ارجمندنیا، ۱۳۸۰). نخستین هدف توسعه انسان محور، دستیابی به نیازهای اساسی انسانی بود. این هدف به گروههای محروم اجتماعی تاکید بسیار داشت. در توسعه درونزا، مشارکت نقش و جایگاه مهم پیدا کرد و از جمله محورهای بنیادین توسعه درون زا قلمداد شد. در توسعه درونزا است که مردم آگاهانه از هویت خود حفاظت می‌کنند و از اندیشه و خرد جمعی نیرو می‌گیرند. از اینرو مشارکت مردم در این فرآیند، شرط اساسی است که برخی از جنبه‌های عملیاتی و استراتژیک تهیه و اجرای طرحها را تشکیل می‌دهد (کایوتری<sup>۲</sup>، ۱۳۷۹). بدین ترتیب در نیمه دوم قرن بیستم، تغییر و تحولات سیاسی و اجتماعی، از جمله گسترش دموکراسی، جنبش محیط زیست، توسعه پایدار، کاهش مسئولیت دولت در اداره امور جامعه، گسترش مشارکت عمومی و مانند اینها شهرسازی را نیز بیش از هر چیز، تحت تأثیر قرار داده است.

در بستر این تغییرات، نظریات شهرسازی از برنامه ریزی متمرکز، درازمدت، آمرانه و دولتی دور شده و به سمت برنامه ریزی تدریجی، دموکراتیک و مشارکتی گرایش یافته است (صرافی، توکلی نیا و چمنی مقدم، ۱۳۹۴). در نهایت این تغییرات مرزهای کشورهای غربی را درنوردیده و در ایران نیز، با عناوین مختلفی از قبیل؛ طرح موضوع اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی و تمرکز زدایی و کاهش مسئولیت دولت و افزایش اختیارات نهادهای

1 - Pacion

2 - Kayvtry

محلی و تسهیل مشارکت شهروندان در تمامی امور، از جمله شهرسازی در دهه‌های اخیر مورد تاکید جدی قرار گرفت.

با گسترش مفهوم مشارکت عمومی نظریات متعددی نیز از نیمه دوم دهه ۱۹۶۰ به این سو، مطرح گردیده است که در این بخش از تحقیق بطور خلاصه مروری به نظریه‌های مهم و تاثیر گذار می‌شود.

### نظریات مشارکت

نظریه مشارکت جیمز مجیلی<sup>۱</sup> (۱۹۸۶): جیمز مجیلی در پژوهشی با عنوان «مشارکت جامعه، توسعه اجتماعی و دولت» رفتار دولت‌ها با مشارکت شهروندان را به چهار نوع تقسیم می‌کند: نوع اول: شیوه ضد مشارکتی؛ در این رویکرد حکومت‌ها اجازه‌ی مداخله و مشارکت همگانی را نمی‌دهند. نوع دوم: شیوه مشارکت هدایت شده؛ در این شیوه، دولت از مشارکت اجتماعات محلی با انگیزه‌های پنهانی، حمایت می‌کند. با بهره‌گیری از شیوه‌های مشارکت هدایت شده اهدافی مانند؛ استفاده ابزاری از مشارکت برای کنترل جنبش‌ها و اجتماعات محلی و کسب مشروعیت سیاسی-اجتماعی را دنبال می‌کند. نوع سوم: شیوه مشارکت فزاینده؛ در این شیوه، دولت در برخورد با مشارکت، به شکلی دوگانه عمل می‌کند؛ به این ترتیب که در موضع گیری‌های رسمی از آن حمایت می‌کند، اما عملاً در مسیر تحقق پیشنهادهای مشارکتی اقدام موثری انجام نمی‌دهد. نوع چهارم: شیوه مشارکت واقعی؛ در این شیوه، دولت، به طور کامل از مشارکت اجتماعی حمایت می‌کند و از طریق ایجاد سازوکارهایی برای ورود موثر اجتماعات محلی در تمامی زمینه‌ها تلاش می‌کند. در این شیوه مشارکتی، دولت، علاوه بر ایجاد نهادهای اصیل محلی، متعهد به فعالیت‌های مشارکتی از طریق آموزش و تقویت اجتماعات محلی، ایجاد هماهنگی در تصمیمات مرکزی، منطقه‌ای و محلی می‌باشد (حبیبی و رضوانی، ۱۳۸۴).

نظریه نردبان مشارکت شری آرنشتاین<sup>۲</sup> (۱۹۶۹): آرنشتاین در مقاله‌ای (۱۹۶۹) مفهوم مشارکت شهروندی را با استعاره‌ی نردبان مشارکت تشریح کرد و براساس میزان اثرگذاری آن را در سه سطح با عنوان؛ سطح غیر مشارکتی، مساوات طلبی و قدرت واقعی شهروندان دسته بندی نمود. از نظر وی در صورت تحقق مرحله «قدرت واقعی شهروندان» است که مشارکت واقعی صورت پذیرفته و تفویض قدرت به مردم یا منتخبین آنها در امور محلی اتفاق افتاده و مردم در تصمیم گیری‌ها سهم هستند (آرنشتاین، ۱۹۶۹). به عبارتی دیگر زمانی امکان تصمیم سازی توسط عموم مردم در تصمیماتی که بر امورات آنها دارند مقدور خواهد بود که آگاه سازی عمومی از طریق در اختیار گذاشتن اطلاعات کامل صورت گرفته باشد، تنها در این شرایط بصورت مداوم و پایدار بین مردم و حکومت موازنه برقرار خواهد شد و فقط در این شرایط می‌توان گفت مشارکت واقعی محقق شده است.

اولین سطح (غیرمشارکتی) مبتنی بر دست کاری یا عوام فریبی و درمان است. این سطح حاکی از عدم مشارکت شهروندان در تهیه طرحهای توسعه شهری است که به ترتیب شهروندان به پذیرش سیاستهای حکومت محلی و دولت تن می‌دهند. (عوام فریبی و دستکاری) و سپس خود را با سیاستهای از پیش تعیین شده تطبیق می‌دهند،

درمان) نمونه‌هایی از آن را می‌توان در هیاتها و برنامه‌های مشاوره‌ای فرمایشی مشاهده کرد. در این سطح محدود کردن و خارج نگه داشتن و در حاشیه قرار دادن مشارکت کنندگان در تهیه طرح‌های اصلی می‌باشد. و دومین سطح (سه پله بعدی) شراکت به عنوان مقدماتی برای مشارکت محسوب می‌گردد که نمونه آن، موقعیت‌هایی است که توسط مشارکت کنندگان در تهیه طرحها مورد توجه قرار گرفته و هم برای صاحبان قدرت مرسوم مشاوره فراهم می‌کنند. این سطح با عنوان و مساوات طلبی نمایشی (اطلاع دادن، مشورت و سفارش کردن) مطرح است. در این سطح نوعی مساوات طلبی نمایشی با فرمایشی در زمینه مشارکت در توسعه طرحهای محلی صورت می‌گیرد ابتدا شهروندان از برنامه‌های حکومت محلی مطلع می‌شوند (اطلاع دادن)، سپس دیدگاه‌های آنان اخذ و مطرح می‌شود (مشورت خواهی) و در ادامه حکومت اقدامات مورد نظر را در خواست می‌کند (سفارش دادن). آرنشتاین پله آخر (سطح سوم) را بعنوان شرکت یا همکاری، وکالت یا تفویض اختیار و نظارت واقعی شهروندان توصیف می‌کند که بازنمایی مشارکت حقیقی در مورد توسعه شهری است که مستقیماً بر سیاست تاثیر می‌گذارد. در این سطح تمهیداتی برای اعمال قدرت شهروندان پیش بینی می‌شود که هم از طریق شراکت وکلا و نمایندگان و نظارت اعمال می‌شود. شکل شماره ۱ پله‌های نردبان مشارکت آرنشتاین را نمایش می‌دهد.

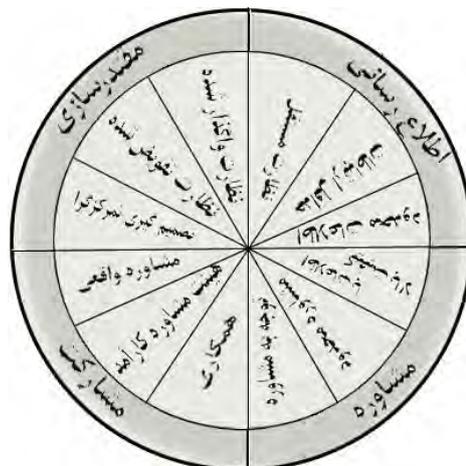


شکل شماره ۱: نردبان مشارکت آرنشتاین. منبع: (آرنشتاین، ۱۹۶۹)

گردونه مشارکت اسکات دیویدسون<sup>۱</sup> (۱۹۹۸): اسکات دیویدسون در سال ۱۹۹۸، گردونه‌ی مشارکت را برای بحث مشارکت شهروندی طراحی کرد. این گردونه، سطوح مختلفی از مشارکت را بدون این که ترجیحی برای هیچ یک قائل شود، ارائه می‌کند، در این مدل تصمیم‌گیری در تعاملی مستمر بین دولت و شهروندان صورت می‌گیرد (شریفیان ثانی، ۱۳۸۰).

هرچند که دیویدسون برای سطوحی که برای مشارکت بیان می‌کند، تقدم و تاخر و ترتیب خاصی قائل نیست و اساساً به همین دلیل از استعاره‌ی گردونه به جای نردبان استفاده می‌کند، اما به هر حال مطابق شکل شماره ۲ سطوح چهارگانه‌ی مشارکت، در نظر رسانی. (۲) مشاوره. (۳) مشارکت.

درد که عبارتند از: (۱) اطلاع (۴) مقتدرسازی.



<sup>۱</sup> -Scott Davidson

۷۰۰ فصلنامه علمی - پژوهشی جغرافیا و برنامه‌ریزی منطقه‌ای، سال یازدهم، شماره دو، بهار ۱۴۰۰

شکل شماره ۲: گردونه مشارکت دیویدسون (منبع: شریفیان ثانی، ۱۳۸۰)

دیوید دریسکل<sup>۱</sup> (۲۰۰۲): دریسکل در اثر خود با عنوان «شهرهایی بهتر همراه با کودکان و نوجوانان» (راهنمایی مشارکت) که توسط یونسکو به چاپ رسیده، مباحثی در رابطه با مشارکت و انواع آن طرح می‌کند. وی معتقد است، مشارکت بر سه اعتقاد ذیل مبتنی است:

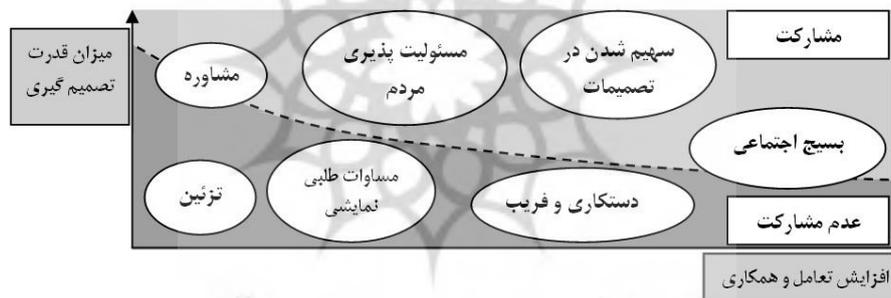
الف) توسعه، در وهله اول و بیش از همه باید به نفع ساکنان محلی باشد؛

ب) مردمی که در محدوده مورد برنامه ریزی زندگی می‌کنند، دقیق‌ترین اطلاعات را درباره‌ی آن محدوده و موضوعات مرتبط با آن دارند؛

پ) مردمی که بیشترین تأثیرات را از تصمیمات می‌پذیرند، سهم بیشتری برای مشارکت در روند تصمیم‌گیری دارند (دیوید دریسکل، ۲۰۰۲).

از نظر دریسکل اشکال مختلفی از مشارکت وجود دارد که در دو دسته‌ی کلی‌تر «مشارکت» و «عدم مشارکت» جای می‌گیرد،

دریسکل انواع مشارکت را در یک نمودار دو بعدی و برحسب میزان اختیار در تصمیم‌گیری به شکل شماره ۳ نشان می‌دهد.



شکل شماره ۳: انواع مشارکت و عدم مشارکت از نظر دریسکل. منبع: (دریسکل، ۲۰۰۲).

بر اساس شکل شماره ۳ می‌توان قلمرو مشارکت و عدم مشارکت را از هم جدا کرد. اشکال عدم مشارکت: ۱- دستکاری و تقلب: وقتی اتفاق می‌افتد که نیروی کار و منابع مردم محلی، برای رسیدن به اهداف طرح استفاده می‌شود، بدون این که قدرت تصمیم‌گیری مؤثر به آنها اعطا شود. ۲- تزیین: وقتی است که از افراد، خواسته می‌شود کاری را انجام دهند، بدون اینکه هدف آن کار را بدانند. نمونه عملی مشارکت تزیینی وقتی است که از عده‌ای که از محتوای یک سخنرانی یا سمینار هیچ اطلاعی ندارند، خواسته شود. برای پر کردن سالن و مهم جلوه دادن جلسه، در آن شرکت کنند. ۳) مساوات طلبی نمایشی: وقتی است که افراد، ظاهراً در کارها، مشارکت داده شده‌اند ولی در واقع، اختیاری درباره موضوع و روند کارها ندارند (دریسکل، ۲۰۰۲). نمونه‌ی مساوات طلبی نمایشی وقتی است که یکی از اهالی توسط مدیران طرح انتخاب شود تا به عنوان نماینده‌ی مردم در جلسات شرکت کند در حالی که او توسط اهالی انتخاب نشده و معلوم نیست که آن‌ها را به اندازه‌ی کافی بشناسد و بتواند نظر اهالی را منتقل کند.

<sup>۱</sup> -David Driskell

از نظر دریسکل تنها در صورت مسئولیت پذیری مردم و سهمیم شدن آنان در تصمیمات مشارکت واقعی تحقق پیدا می‌کند.

نظریه مشارکتی جان ترنر<sup>۱</sup>: تحقیقات جان ترنر و دیگران نشان می‌دهد، هنگامی که دولت مرکزی در امور اجتماعات محلی دخالت می‌کند هم نیازهای واقعی این جوامع برای دولت مرکزی نهفته است و هم با کنار گذاشتن مردم محلی توان و امکانات آن نیز از دست می‌رود. وی با طبقه بندی اصولی انواع مشارکت در جوامع معروف خود، کمک شایانی به شکل گیری نظریه مشارکت کرده است. خلاصه‌ای از نظریه وی در جدول شماره ۱ ارائه شده است (علوی تبار، ۱۳۷۹).

جدول شماره ۱: حالت‌های مشارکت در نظریه مشارکتی جان ترنر

حالت‌ها	وضعیت	نمونه
اول	دولت مقتدر، متمرکز و ثروتمند است. نیازی به مشارکت مردم احساس نمی‌کند.	اکثر کشورهای عربی
دوم	دولت مقتدر و متمرکز ولی ثروتمند نیست. به زور یا به تشویق از مردم می‌خواهد در امور به طور رایگان مشارکت کنند یا با اهداء پول یاری برسانند.	برخی کشورهای اروپای شرقی
سوم	دولت تابع تصمیم‌گیری مردم در تمام اموری که مربوط به آنها می‌شود است. دولت هزینه‌های عمرانی را از ثروت ملی می‌پردازد.	کشورهای اسکاندیناوی
چهارم	دولت دخالتی در امور محلی ندارد. مردم از طریق ارگان‌های مردمی هم منابع مالی را تامین می‌کند و امور را مدیریت می‌کنند.	شمال اروپا و آمریکای شمالی

(منبع: علوی تبار، ۱۳۷۹)

با مطرح شدن این نظریات و ورود آن در گفتمان برنامه‌ریزی و ایجاد تغییر در نگرش‌ها و محتوای تحقیقات نسبت به برنامه‌ریزی، پژوهش‌های زیادی در ابعاد مختلف مشارکت صورت گرفت و به تعاریف و مفاهیم آن پرداخته شد که بطور خلاصه برخی از این مفاهیم مرور می‌شود.

### مفهوم مشارکت عمومی و شهرسازی مشارکتی

نظریات شهرسازی مشارکتی با تکیه بر تئوری انتقادی مکتب فرانکفورت و عقاید «یورگن هرامس<sup>۲</sup>» و باور به امکان درگیر نمودن حوزه عمومی در فرایند برنامه‌ریزی و در پاسخ به نارسایی‌های برنامه‌ریزی تکنوکراتیک و خردگرا - که بر اساس مهارتها و تحلیل‌های علمی تک بعدی بنا شده بود - شکل گرفته است.

مقصود از مکتب انتقادی نو، منظومه‌ای فکری است که از سویی وارث مکتب فرانکفورت است و از سوی دیگر با فاصله گرفتن از اندیشمندان نسل نخست این مکتب، به بازسازی نظریه انتقادی می‌پردازد. چنین منظومه فکری را می‌توانیم در آثار یورگن هابرماس مشاهده کنیم. اگرچه هابرماس نقاط اشتراک اندکی با مکتب فرانکفورت دارد و از این رو، وارث این مکتب نامیده می‌شود، اما نظریه انتقادی او کمتر تحت تأثیر این مکتب و مبانی فلسفه مارکسیستی آن قرار دارد (میراحمدی، ۱۳۹۳).

هابرماس در نظریه انتقادی خود از عقل در دوران مدرن «عقل فردی» فاصله می‌گیرد و زمینه‌های ظهور برداشت رایج از آن، «عقل مشورتی»، را در نظریه خود فراهم می‌سازد. عقل مشورتی بدین ترتیب یکی از مهم‌ترین

<sup>۱</sup> - John Turner

<sup>۲</sup> - Jurgen Hermas

آموزه‌های نظریه انتقادی هابرماس است که بر مبنای آن زمینه‌های ظهور نظریه دموکراسی مشورتی فراهم می‌شود. نظریه دموکراسی مشورتی بدین ترتیب علاوه بر نظریه عدالت راولز مبنای نظری خود درباره عقل را از نظریه انتقادی هابرماس نیز اخذ می‌کند. «عقل مشورتی»، ایده‌ای اساسی در نظریه‌هابرماس است که تجلی آن را در برخی از آموزه‌های نظریه وی می‌توانیم مشاهده کنیم. یکی از مهم‌ترین آموزه‌ها، آموزه «حوزه عمومی»<sup>۱</sup> است. هدف اصلی هابرماس از طرح این آموزه، تأکید بر ارتباطات و عقلانیت ارتباطی و تأثیر آن بر حوزه سیاست است. هابرماس چنین هدفی را در کتاب تحول ساختاری حوزه عمومی (۱۹۶۴) دنبال می‌کند. هابرماس در این کتاب به نقش گفت‌وگو در محافل عمومی از قبیل قهوه‌خانه‌ها، سالن‌های مطالعه روزنامه‌ها و محافل علمی ادبی در زندگی سیاسی می‌پردازد (میراحمدی، ۱۳۹۳). حوزه عمومی از نظر هابرماس، عرصه‌ای است که در آن افراد به منظور مشارکت باز و علنی گرد هم می‌آیند.

هابرماس نخستین نمود چنین حوزه‌ای را حوزه عمومی ادبی می‌داند که در آن گفت‌وگو و تبادل نظر به شیوه‌های دموکراتیک انجام می‌گردد. چنین حوزه‌ای به تدریج باعث ظهور حوزه عمومی سیاسی می‌شود، که به عقیده هابرماس در آن نه رابطه قدرت درونی حکم فرماست و نه سلطه خارجی. در چنین حوزه‌ای، هم مشارکت فعال و دموکراتیک و هم نظارت وجود دارد (میراحمدی، ۱۳۹۳) هدف اصلی وی از طراحی نظریه خود، فراهم ساختن مبنای نظری لازم برای نقد اندیشه و نظام سیاسی مدرن و تدارک مبانی لازم برای ارائه نظریه‌ای جدید از نظام سیاسی است که در آن حوزه عمومی از کارآمدی لازم برخوردار باشد. بدین ترتیب حوزه عمومی با عناوین مختلفی مانند مشارکت عمومی، برنامه‌ریزی مشارکتی و... مورد بحث و بررسی قرار گرفته و تعاریف و تفاسیر مختلفی از آن ارائه شده است.

از دیدگاه هابرماس مفهوم مشارکت می‌تواند به عنوان پیش شرطی برای گفتمانی دیده شود که تا اندازه‌ای توافق اجتماعی را صرفاً برای حل و فصل برخوردهای بین ذینفعان هدف گذاری نماید (الزاسر<sup>۲</sup>، ۲۰۰۲). برخی از محققان بر این باورند که شکل‌های برنامه‌ریزی مشارکتی بر پایه مشورت عمومی می‌تواند موجب فرایند تصمیم‌سازی منصفانه‌تر با غلبه بر اختلاف‌های قدرت میان شهروندان و ذی‌نفعان شود (هاپکینز<sup>۳</sup>، ۲۰۱۰).

پل دیویداف<sup>۴</sup> با طرح نظریه شهرسازی حمایتی یا وکالتی معتقد است گروه‌های مختلف اجتماعی باید اجازه داشته باشند که طرح‌ها و برنامه‌های متنوع و متفاوت برای توسعه پیشنهاد دهند. تنوع و پیچیدگی انواع برنامه‌ریزی‌ها نشان می‌دهد و از میان رقابت این طرح‌ها باهم، بهترین طرح یا برنامه برای توسعه انتخاب شود. برنامه‌ریزی صرفاً موضوعی تکنوکراتیک و عقلانی نیست که یکسان و واحد باشد بنابراین ارزش‌ها و اولویت‌های مردم متفاوت است و نمی‌توان با رویکرد تک بعدی صرفاً عملی و خردگرا به آن پی برد (دیویداف، ۱۹۶۵). ابلسن<sup>۵</sup> مشارکت عمومی را

<sup>۱</sup> - Public Sphere

<sup>۲</sup> -Elsaser

<sup>۳</sup> -Hopkins

<sup>۴</sup>- Paul Davidoff

<sup>۵</sup> -Abelson

به عنوان یک فرآیند و طرز کار با رویه ای می‌داند که در آن عموم مردم یا نمایندگان آنها به عنوان تصمیم سازان در موضوعات و سیاست‌هایی که بر آنها تأثیر می‌گذارد یا علاقه‌مندی آنها را جلب می‌کند، مشارکت کنند.» (ابلسن، ۲۰۰۶). مطابق تعریف ابلسن مشارکت عمومی یک فرآیند است و مربوط به تمام مراحل تهیه و اجرای طرح‌ها می‌شود.

در تعریفی دیگر مشارکت عمومی عبارت است از فعالیت‌های داوطلبانه ای که از طریق آن اعضای یک جلسه در امور مختلف محله، شهر یا روستای خود شرکت می‌کند و به صورت مستقیم یا غیرمستقیم در شکل دادن به حیات اجتماعی خود سهیم می‌شوند (اجلالی، رفیعیان و عسگری، ۱۳۹۱). در شهرسازی جوهره مفهوم مشارکت خلق فضاهای هرچه مطوبتر و پایدارتر با مشارکت شهروندان در تمامی فرآیند شهرسازی است. بر این اساس در برخی از تعاریف منظور از مشارکت عمومی؛ دخیل نمودن شهروندان در اداره امور شهرها تلقی شده است، که این نوع مشارکت با رشد شهرنشینی، توجه برنامه‌های توسعه به جلب مشارکت مردم و افزایش آگاهی مردم نسبت به این امر و از همه مهم‌تر رشد طبقه متوسط اهمیتی دو چندان یافته است. چنین مشارکتی موجب می‌شود شهرنشینان از حالت سکونت صرف در مکانی به نام شهر خارج و به شهروند تبدیل شوند (احمدی و توکلی، ۱۳۸۸). طبق این تعاریف، مشارکت عمومی یعنی تبدیل شدن شهرنشینان به شهروندان به عبارتی دیگر احقاق حق حضور عامه مردم در عرصه‌های مختلف تصمیم‌گیری می‌باشد.

لذا می‌توان گفت؛ مشارکت عمومی، حق عموم شهروندان در حضور و مداخله آگاهانه در فرآیند برنامه‌ریزی‌ها و تصمیم‌سازی‌ها و نیز نظارت بر روند اجرایی شدن تصمیمات است؛ تا بدین طریق تمام افرادی که از تصمیمی متأثر می‌شوند بتوانند در فرآیند تصمیم‌گیری سهیم گردند و با تشخیص صحیح نیازها و علایق واقعی مشارکت‌کنندگان، اتخاذ تصمیمات قابل اجرا تحقق یابد (شرفی و برک پور، ۱۳۸۹). بطور کلی می‌توان گفت، مشارکت به معنای بها دادن به نقش و نظر مردم در تصمیم‌گیری‌های سیاسی و اجتماعی و دسترسی آنان به منابع قدرت است (اوکلی، مارسدن<sup>۱</sup>، ۱۳۷۰).

### تعریف برنامه‌ریزی مشارکتی

برنامه‌ریزی مشارکتی، مجموعه‌ای از فرایندهایی است که بر مبنای اصل برابری و دموکراسی کلیه گروه‌ها و تمایلات متنوع که متأثر از اجرای طرح‌ها و برنامه‌ها هستند با هم تعامل می‌کنند، تا برای تهیه یک برنامه و نحوه‌ی انجام آن به توافق برسند. برنامه‌ریزی مشارکتی می‌تواند توسط هر یک از طرفین آغاز شود. چگونگی برنامه‌ریزی مشارکتی و جداول زمانی مربوطه باید در جریان مذاکره مورد توافق کلیه افراد و گروه‌ها قرار گیرد. برنامه‌ریزی مشارکتی بر اصول زیر مبتنی است:

- شهرسازی فرآیندی مشارکتی و ارتباطی است.
- جامعه متکثر است.

<sup>1</sup> -Oakley Marsden

- در جامعه بین منافع افراد تضادهای مشروع وجود دارد.
- قدرتمندی فردی یا گروهی نباید منجر به تحمیل نظر آنها بر سایرین گردد.
- طرف‌های درگیر باید برای تکمیل اطلاعات یکدیگر به تبادل اطلاعات باهم پرداخته و از این طریق بکوشند با دیدگاه‌های یکدیگر آشنا شده و تعارضات را کاهش دهند.
- هیچ فرد یا گروهی در جریان دستیابی به توافق نباید کنار گذاشته شود (حبیبی و همکاران، ۱۳۸۴).
- برای تحقق برنامه‌ریزی مشارکتی می‌باید اختیارات برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری بیش از پیش به عهده نهادهای اجتماعات محلی نهادهای غیرحکومتی (NGO) شوراهای محلی، گروه‌های کارشناسی و مانند این‌ها واگذار شود (مهدیزاده، ۱۳۹۵).

دیوید دریسکل (۲۰۰۴) برنامه‌ریزی مشارکتی را چنین تعریف می‌کند: برنامه‌ریزی مشارکتی، مجموعه‌ای از فرایندهایی است که از طریق آن، گروه‌ها و تمایلات متنوع آنها با هم تعامل می‌کنند، تا برای تهیه یک برنامه و نحوه انجام آن به توافق برسند. برنامه‌ریزی مشارکتی می‌تواند توسط هر یک از طرفین آغاز شود، چگونگی برنامه‌ریزی مشارکتی و جداول زمانی مربوطه باید در جریان مذاکره مورد توافق کلیه افراد و گروه‌ها قرار گیرد. با توجه به تعاریف فوق از برنامه‌ریزی مشارکتی و مشخص کردن مرز آن با مفاهیم مشابه؛ از جمله مشارکت عمومی و مشاوره عمومی می‌توان گفت برنامه‌ریزی مشارکتی در مقایسه با مفهوم مشارکت عمومی، یک گام به تحقق نظریات شهرسازی مشارکتی نزدیکتر است. بعد از برنامه‌ریزی مشارکتی ورود به مرحله اجرای آن از طریق ایجاد سازوکارهای لازم از روش‌های مختلف از جمله نهادسازی، مانند آنچه که در نظام برنامه‌ریزی شهری کشورما رخ داده است؛ یعنی ظهور نهاد شوراهای اسلامی شهر و نقش و جایگاه آنها در فرایند تهیه، تصویب و اجرای طرح‌های توسعه شهری است. بنابراین نقش و جایگاه شوراهای شهر و میزان اثرگذاری آن در فرایند تهیه و تصویب طرح‌های توسعه شهری، می‌تواند یکی از گام‌های اجرای شهرسازی مشارکتی و ملاک ارزیابی شرایط تحقق مولفه‌های شهرسازی مشارکتی در نظام برنامه‌ریزی شهری کشور ما باشد.

#### پیشینه پژوهش

مشارکت شهروندی و جامعه مدنی سابقه غنی و طولانی دارد و از دوران یونان باستان تا به امروز همواره به اشکال گوناگون در ابعاد مختلف زندگی اجتماعی انسان‌ها بروز پیدا کرده است. (ملکواین، ۱۳۷۷). توجه به جایگاه مردم در اداره امور شهرها در قالب تدوین شاخصه‌های حقوق شهروندی از قبیل؛ دموکراسی، آزادی، برابری در نظریات ارسطو در اداره دموکراتیک دولت - شهرهای یونان باستان، قانون حمورابی یا منشور کوروش در تمدن ایران باستان و... نشان از سابقه دیرینه این بحث دارد.

در دولت شهرهای یونان به جز بردگان و بیگانگان و زنان تمامی اعضای جامعه در صورتی شهروند محسوب می‌شدند و در شورای مدیریت شهر عضویت داشتند، که با مشارکت سیاسی ارتباط نزدیکی داشته باشند (ارسطو، ۱۳۶۴، به نقل از حکمت نیا و موسوی، ۱۳۸۵). شهروندان یونان باستان به عنوان قانون‌گذاران و مجریان، امور خود

را اداره می‌کردند و همه شهروندان از حق سخن گفتن و رأی دادن در مجمع سیاسی برخوردار بوده اند(فالكس<sup>۱</sup>، ۱۳۸۱). همینطور اندیشه‌های ادیان بزرگ از جمله؛ مسیحیت و اسلام تاکید زیادی به ارزش و جایگاه انسان‌ها(آزاد و برابر بودن آنها) به عنوان خلیفه خدا بر روی زمین، گواهی قدمت ریشه‌های نظری توجه به جایگاه مردم و مشارکت آنان در اداره امور جامعه می‌باشد. اما مشارکت مردم در طرح‌ها و برنامه‌های شهرسازی با عنوان نظریه «شهرسازی مشارکتی» مفهومی مدرن در نظام برنامه‌ریزی شهری می‌باشد که تاریخچه ورود آن به گفتمان نظری برنامه‌ریزی شهری و سابقه تحقیقات در این زمینه کمتر از نیم قرن بوده و در کشور ما نیز ورود این بحث به حوزه شهرسازی کمتر نیم قرن می‌باشد و در این مدت تحقیقات متعددی نیز در این زمینه انجام شده است.

در این تحقیقات برخی از محققین مشروعیت نظام شهرسازی را در گرو تحقق مشارکت مردم و انعکاس خواسته‌های آنان در طرح‌ها می‌دانند. بحرینی و همکاران (۱۳۹۷)، در مقاله‌ای با عنوان «واکاوی ابعاد و عوامل مشروعیت نظام شهرسازی» مفهوم مشروعیت نظام شهرسازی را مورد بررسی و تحلیل قرار داده است. از نظر این تحقیق یکی از عوامل مهم مشروعیت نظام شهرسازی، مشارکت فعال مردمی و کیفیت نمایندگی‌ها، احساس اثر گذاری و انعکاس خواست مردم بر تصمیمات و طرح‌ها در نظام شهرسازی است. و این امر را وابسته به کیفیت شرایط مشارکت ذی‌مدخلان می‌دانند که می‌تواند در قالب ایجاد شرایط مشارکت مستقیم(مردم سالاری شورایی<sup>۲</sup>) آنها یا نمایندگان منتخبشان در جریان برنامه‌ریزی و تهیه طرح‌ها به صورت موثر و در تمامی بخش‌های این فرایند حاصل شود(بحرینی، زرگری مرنندی و زبردست، ۱۳۹۷). از نظر برخی اندیشمندان نیز مشروعیت یا حقانیت، زمانی تحقق می‌یابد که اساس حکومت و قدرت هیأت حاکمه مورد پذیرش در جامعه باشد. مشروعیت به درجه‌ای از تناسب با هنجارها و موازین مربوط می‌شود که عموم مردم بدان معتقدند(هاک<sup>۳</sup>، پفرار<sup>۴</sup> و شفر<sup>۵</sup>، ۲۰۱۴). بدین ترتیب بحرینی و همکاران در تحقق فوق‌الذکر مشروعیت یک نظام شهرسازی را در تحقق مشارکت مردم و نظام برخاسته از نظریه شهرسازی مشارکتی می‌دانند.

در بعضی از تحقیقات مشارکت مردم در طرح‌ها و برنامه‌ها سطح بندی شده است و آخرین سطح مشارکت را مشارکت واقعی می‌نامند در این مورد حبیبی و سعیدی رضوانی(۱۳۸۴)؛ در مقاله‌ای با عنوان «شهرسازی مشارکتی؛ کاوشی نظری در شرایط ایران» به بررسی جایگاه مشارکت در نظریه‌های مطرح شهرسازی پرداخته و انگاره‌ای تلفیقی از تطبیق نظریه‌های مورد نظر ارائه نموده و جایگاه ایران را در زمینه شهرسازی مشارکتی مشخص کرده‌اند. در این پژوهش انگاره تلفیقی به ۳ دسته اصلی تحت عناوین مشارکت شعاری، مشارکت محدود و مشارکت واقعی تقسیم بندی شده است. و سعی شده است موقعیت طرح‌های شهرسازی کشور که با عنوان طرح‌های مشارکتی مطرح می‌شوند در این انگاره تعیین گردد. بر این اساس جایگاه آن چه به عنوان طرح‌های مشارکتی، در شهرسازی

1 - Flex

2 -Deliberative Democracy

3 -Haack

4 -Pfarrer

5 -Scherer

کشور مطرح است، در انگاره تلفیقی ارائه شده کاملاً منطبق با شرایط مشارکت شعاری تشخیص داده شده است و بیشتر معیارهای ارزیابی مطرح شده در انگاره تلفیقی، طرح‌های مشارکتی کشور را در دسته مشارکت شعاری قرار می‌دهد. همچنین در برخی از تحقیقات به ساختارهای تحقق شهرسازی مشارکتی و موانع و محدودیت‌های آن پرداخته شد است. برخی از محققان نیز در زمینه نهاد سازی برای ایجاد سازوکارهای مشارکت مردم و تحقق مدیریت شهری و شهرسازی مشارکتی پرداخته‌اند، به عنوان مثال؛ مقیمی (۱۳۸۲)؛ در کتابی با عنوان اداره حکومت‌های محلی، به نظام مدیریت شهری پرداخته و شوراها را بعنوان سازوکار مشارکت مردم در صورتی محقق می‌داند که دارای استقلال رأی و خودگردانی قوی باشد. که نقص قانون تشکیلات شوراها و مشخص نبودن مرز دقیق وظایف شوراها و نهادهای دولتی را نقطه ابهام و ضعف جایگاه این نهاد معرفی می‌نماید. و یا برک پور (۱۳۸۱)؛ در رساله دکترای خود با عنوان «گذار از حکومت شهری به حاکمیت شهری در ایران» حکومت شهری و حاکمیت شهری را به عنوان دو رویکرد مقابل هم از نظام تصمیم‌گیری و اداره امور شهری تلقی می‌نماید. به اعتقاد وی نظام تصمیم‌گیری و اداره امور شهری متأثر از ساخت قدرت و نظام سیاسی حاکم است و اساساً جزیی از آن به شمار می‌آید. شوراها نماینده و نهادی از حضور عرصه عمومی در نظام شهری هستند به دلیل ماهیت متمرکز، اقتدارگرا و خود کامه نظام‌های سیاسی در ایران هنوز نتوانسته‌اند نقشی موثر در فعال کردن عرصه عمومی و دخالت دادن شهروندان در حیات شهری ایفا کنند. این امر موجب تسلط الگوی حکومت شهری بر نظام تصمیم‌گیری و اداره امور شهری می‌شود. وی در این رساله سعی کرده است یک مفهوم جدید جهانی در ایران با تاکید بر فرایند مشارکتی و مردم سالار در نظام اداره شهرها طرح نماید، در نهایت راه حل گذار از حکومت شهری به حاکمیت شهری در ایران را «تقویت عرصه عمومی در فرایند کنترل و هدایت توسعه شهری» معرفی می‌نماید.

بنابراین تقریباً همه این تحقیقات مشروعیت نظام شهرسازی را در تحقق مشارکت واقعی مردم یا به نوعی تحقق مولفه‌های نظریه شهرسازی مشارکتی جستجو می‌کنند و بر تغییر شرایط کنونی نظام برنامه‌ریزی شهری کشور از برنامه‌ریزی جامع عقلانی به گرایش‌های جدید از جمله؛ برنامه‌ریزی مشارکتی تاکید دارند. این تحقیق به روش توصیفی- تحلیلی در پی ارزیابی شرایط تحقق نظریه شهرسازی مشارکتی با ظهور نهاد شورای شهر در نظام برنامه‌ریزی شهری کشور از طریق تحلیل نقش و جایگاه این نهاد در نظام شهرسازی و تاثیر آن در تغییر رویکرد نظام برنامه‌ریزی متمرکز شهرسازی به نظام مشارکتی می‌باشد.

#### یافته‌ها و بحث

#### شوراهای اسلامی شهر و تحقق نظریه شهرسازی مشارکتی در نظام برنامه‌ریزی شهری ایران

از مجموع مباحث مربوط به مشارکت عمومی و نظریه شهرسازی مشارکتی، می‌توان نتیجه گرفت که مولفه‌های نظریه شهرسازی مشارکتی بعد از زمینه‌سازی و فراهم شدن شرایط مشارکت، تغییر در عناصر اصلی نظام برنامه‌ریزی شهری؛ شامل سه حوزه؛ قوانین و مقررات، محتوای طرح‌های توسعه شهری و مراجع تهیه، تصویب و اجرای طرح‌ها، منطبق با گزاره‌های شهرسازی مشارکتی باید صورت بگیرد. در نظام برنامه‌ریزی شهری در محتوای طرح‌ها تغییر قابل ملاحظه‌ای صورت نگرفته و همچنان بر مبنای نظریات برنامه‌ریزی جامع خردگرا (الگوی طرح‌های جامع) اقدام

می‌شود، فقط در حوزه قوانین و مقررات است که تغییرات سطحی (شکل‌گیری نهاد شوراهای شهر به عنوان حضور با واسطه مردم در فرایند برنامه‌ریزی شهری) در راستای تحقق نظام شهرسازی مشارکتی صورت گرفته است. این تغییرات در حوزه قوانین شامل؛ تصویب و اجرای قانون شوراها که وظایف عمومی شوراها را تعیین و برای این نهاد بعنوان نمایندگان مردم در نظام برنامه‌ریزی شهری کشور نقش و جایگاه ایجاد کرده است، و آیین‌نامه تهیه و تصویب طرحها، که به صورت اختصاصی به این موضوع پرداخته و در ساختار و تشکیلات نظام برنامه‌ریزی شهری نقش نهاد شورای شهر را به عنوان نمایندگان مردم در نظام تهیه، تصویب و اجرای طرحها به رسمیت شناخته است. بنابراین می‌توان گفت تنها ظهور شوراهای شهر بعنوان نمایندگان مردم در نظام برنامه‌ریزی شهری و نقش و جایگاه آنها در فرایند تهیه و تصویب طرح‌های توسعه شهری است که تغییری جزئی در ساختار نظام برنامه‌ریزی شهری کشور در راستای تغییر رویکرد از نظام شهرسازی متمرکز دولتی به تحقق بخشی از گزاره‌های نظریه شهرسازی مشارکتی اتفاق افتاده است. شوراهای اسلامی شهرها از طریق تشویق و هدایت مردم برای مشارکت در امور محلی و ارائه یک مدیریت مشارکتی در چارچوب قانون اساسی، می‌توانند از ایجاد فرهنگ سیاسی و اجتماعی لازم برای مشارکت، زمینه‌نهادینه شدن مشارکت در جامعه را فراهم نمایند.

ولی با وجود این تغییرات سوالات و ابهامات زیادی تا تحقق شهرسازی مشارکتی وجود دارد؛ آیا ظهور نهاد شورای شهر به تنهایی می‌تواند بیانگر تحقق شهرسازی مشارکتی در نظام برنامه‌ریزی شهری ایران می‌باشد؟ آیا مولفه‌های نظریه مشارکتی با وجود شوراهای شهر و بدون تغییر در محتوا و شرح خدمات طرح‌های توسعه شهری قابل تحقق است؟ آیا مشارکت واقعی از طریق سهیم شدن مردم از طریق شورای شهر در چرخه تصمیم‌گیری محقق شده است؟

ارزیابی نقش و جایگاه نهاد شورا در نظام برنامه‌ریزی شهری از طریق تحلیل مفاد قانون شوراها و آیین‌نامه نحوه تهیه و تصویب طرح‌های توسعه شهری، که بیشترین موضوعیت را با فرایند تهیه و تصویب طرح‌های توسعه شهری دارد، بیانگر میزان تحقق شهرسازی مشارکتی در نظام برنامه‌ریزی شهری خواهد بود. بنابراین با تحلیل محتوای این دو منبع قانونی به ظرفیت پذیرش

مولفه‌های نظریه شهرسازی مشارکتی در نظام برنامه‌ریزی شهری کشور می‌توان پی برد.

#### قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران:

این قانون مصوب مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۷۵ بوده و دارای پنج فصل و ۹۷ ماده می‌باشد. فصل سوم آن مربوط به وظایف و اختیارات شوراها است و ماده ۷۶ این فصل با ۳۴ بند به طور اختصاصی به وظایف و اختیارات شورای اسلامی شهرها پرداخته است. بر اساس این قانون نهاد شورای شهر دارای نقش و جایگاه نسبتاً متنوعی به شرح ذیل می‌باشد:

- **نقش تصمیم‌گیر:** عزل و نصب شهردار بعنوان کلیدی‌ترین و موثرترین نقش شوراهای اسلامی شهر می‌باشد که می‌تواند در تمامی حوزه‌های مدیریت شهری از جمله حوزه شهرسازی تاثیر عمیقی بگذارد. انتخاب شهردار هم از حیث توانمندی و تخصص شخص منتخب و هم از حیث نفوذ شوراها در امور شهرداری و نقش و وظایف قانونی شهردار در حوزه شهرسازی مانند؛ تهیه، تصویب و اجرای طرح‌ها تاثیر گذار باشد.

- **نقش برنامه‌ریز و تصمیم‌ساز:** بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارسایی‌های اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، بهداشتی، اقتصادی و رفاهی شهر از دیگر وظایف شوراها است و بر این اساس شوراها امکان تشخیص ضرورت تهیه طرح‌های شهرسازی یا مداخلات در بافت‌های شهری را از طریق پیگیری اجرای طرح‌های مربوطه دارند.

- **نقش نظارتی:** نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورا و حسن اجرای طرح‌های توسعه شهری از جمله؛ ایجاد و توسعه معابر، خیابان‌ها، میداين و فضاهای سبز و تاسیسات عمومی شهر طبق مقررات موضوعه می‌توان به شوراها نقش نظارتی تعریف نمود.

- **نقش قانونگذار:** تصویب آیین‌نامه‌های پیشنهادی شهرداری، بررسی و تصویب طرح‌های هادی، جامع، تفصیلی و حریم و محدوده قانونی شهرها، بررسی و تصویب بودجه شهرداری و تعیین نسبت میزان بودجه اختصاص یافته جهت تهیه و اجرای طرح‌ها و برنامه‌های شهرسازی، شورای اسلامی شهر را از نقش و جایگاه قانونگذار محلی در نظام برنامه‌ریزی شهری برخوردار می‌نماید.

- **نقش مجری و تسهیلگر:** شوراها در راستای وظیفه ذاتی خود یعنی نمایندگی مردم و انعکاس خواسته‌های آنان در نظام برنامه‌ریزی شهری و با استفاده از ارتباطی که با مردم دارند می‌توانند با تشویق و ترغیب مردم جهت گسترش مراکز گردشگری و تفریحی، ورزشی و فرهنگی، انجام خدمات اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی مشارکت عمومی را تسهیل نماید و از طریق زمینه‌سازی مشارکت مردم نقش موثر در اجرای موفق طرح‌های مصوب داشته باشد.

#### آیین‌نامه نحوه تهیه و تصویب طرح‌ها

آیین‌نامه نحوه بررسی و تصویب طرح‌های توسعه و عمران محلی، ناحیه‌ای منطقه‌ای و ملی و مقررات شهرسازی و معماری کشور در سال ۱۳۷۸ به استناد اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی به تصویب هیأت وزیران رسیده و هم‌اکنون فرایند تهیه و تصویب طرح‌های توسعه شهری نیز از این آیین‌نامه تبعیت می‌کند. بر اساس ماده ۳ این آیین‌نامه مراجع مسئول در نظام برنامه‌ریزی شهری و نقش و جایگاه مردم از طریق نظام نمایندگی شورای شهر در هریک از این مراجع در روند تهیه و تصویب طرح‌ها، به شرح ذیل می‌باشد:

- شورای عالی شهرسازی و معماری ایران: عالی‌ترین مرجع تصویب طرح‌های کالبدی ملی و منطقه‌ای، طرح‌های ناحیه‌ای، مجموعه‌های شهری و طرح‌های جامع شهری است که شورای اسلامی شهرها در مواقع بررسی و تصویب طرح جامع شهر مربوطه به جلسه دعوت شده و بدون حق رأی شرکت می‌نماید.

- کمیته فنی شورای عالی شهرسازی و معماری ایران: این کمیته متشکل از نمایندگان شورای عالی خواهد بود که نقش این کمیته بررسی فنی طرح‌ها و برنامه‌های شهرسازی و سپس ارسال آن به شورای عالی شهرسازی و معماری جهت تصویب نهایی می باشد. در این کمیته نیز شورای اسلامی شهرها نقش و جایگاهی نداشته و به حضور بدون حق رأی حسب درخواست در جلسات بررسی طرح‌های شهر مربوطه اکتفا شده است.

- شورای شهرسازی و معماری استان‌ها: این شورا نیز نقش بررسی و تصویب طرح‌های جامع شهرهای زیر دویست هزار نفر به غیر از مرکز استان‌ها و همچنین طرح‌های ناحیه‌ای با جمعیت کمتر از چهار صد هزار (۴۰۰.۰۰۰) نفر که فاقد شهر مرکز استان و شهر با بیش از دویست هزار نفر جمعیت را دارند که در این مرجع نیز حسب مورد از رئیس شورای اسلامی شهر و شهردار مربوطه دعوت به عمل آمده تا بدون حق رأی در جلسات مربوطه شرکت کنند. بنابراین در شورای معماری و شهرسازی استان‌ها نیز شورای اسلامی شهرها فاقد نقش و جایگاه موثر می باشند.

- کمیته فنی شورای شهرسازی استان‌ها: نقش این کمیته نیز مشابه نقش کمیته فنی شورای عالی شهرسازی و معماری کشور (در سطح استان) می باشد که شوراهای اسلامی شهر مربوطه نیز حسب مورد در این کمیته بدون حق رأی حضور خواهند داشت.

- کمیسیون ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران: این کمیسیون به منظور بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهرها، طرح‌های بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری، تغییرات جزئی در طرح تفصیلی و... تشکیل می شود که در این مرجع شهردار شهر مربوطه دارای عضویت با حق رأی ولی شورای اسلامی شهر فاقد حق رأی می باشد.

- کمیسیون موضوع ماده (۱۳): این کمیسیون نقش در خصوص استفاده از اراضی و احداث بنا و تأسیسات در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها تصمیم گیری می نماید و شورای اسلامی شهرها نقش و جایگاهی در آن ندارند.

- شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان: هیات وزیران با تصویب آیین نامه اجرایی ماده ۷۰ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۷۹ با هدف حذف شوراهای و کمیسیون‌های دارای اختیارات مشابه و یکسان و تمرکز زدایی و تفویض اختیارات بیشتر به استان‌ها، ساختار و تکالیف شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان را در چارچوب برنامه‌ها و خط مشی‌های کلان کشور تعریف نمودند. این شورا دارای چندین کارگروه تخصصی می باشد که به تصویب هیات وزیران رسیده است. طبق ماده ۸ آیین نامه کارگروه امور زیربنایی، بخشی از فرایند بررسی و تصویب طرح‌های توسعه شهری، از جمله؛ طرح‌های مجموعه شهری، طرح‌های بهسازی، نوسازی و مرمت بافت‌های فرسوده و... (خارج از محدوده طرح تفصیلی شهرها) را در نظام برنامه‌ریزی شهری کشور بر عهده دارد. در این مرجع بررسی و تصویب طرح‌ها نیز شورای اسلامی شهر مربوطه

۷۱۰ فصلنامه علمی - پژوهشی جغرافیا و برنامه‌ریزی منطقه‌ای، سال یازدهم، شماره دو، بهار ۱۴۰۰

فاقد حق رأی می‌باشد. خلاصه ارزیابی جایگاه با واسطه مردم در نظام برنامه‌ریزی شهری بر اساس قوانین و مقررات موجود در جدول شماره ۲ نمایش داده شده است.

جدول شماره ۲: ارزیابی نقش و جایگاه شورای شهر طبق قوانین مربوطه در نظام برنامه‌ریزی شهری

ردیف	مراحل	معیار ارزیابی	نقش و جایگاه شورای شهر طبق قوانین مربوطه
۱	تشخیص ضرورت تهیه طرح	دارای نقش و جایگاه رسمی (طبق بند ۲ ماده ۷۶ قانون شوراها)	دارای نقش و جایگاه رسمی (طبق بند ۳ ماده ۵ قانون تعیین محدوده و حریم شهرها و روستاها)
	انتخاب مشاور	فایده نقش و جایگاه رسمی	تعیین محدوده و حریم شهر
	تدوین مطالعات و تعیین نظام کاربری ها، شبکه معابر پیشنهادی، ضوابط و مقررات طرح و جهات توسعه آینده شهر و تعریف پروژه‌های اجرایی طرح	بعنوان سازوکار مشارکت مردم در امور شهرسازی دارای نقش واسط بین مردم و نظام برنامه‌ریزی شهری و مشاور طرح (انعکاس خواسته‌های مردم در طرح)	تدوین مطالعات و تعیین نظام کاربری ها، شبکه معابر پیشنهادی، ضوابط و مقررات طرح و جهات توسعه آینده شهر و تعریف پروژه‌های اجرایی طرح
	بررسی‌های اولیه (کارگروه بررسی و تصویب طرح در شهرداری)	دارای نقش و جایگاه (عضو رسمی در جلسات مربوطه)	بررسی‌های اولیه (کارگروه بررسی و تصویب طرح در شهرداری)
۲	اخذ مصوبه شورای شهر	دارای نقش و جایگاه رسمی (بند ۳ ماده ۷۶ قانون شوراها)	دارای نقش و جایگاه رسمی (بند ۳ ماده ۷۶ قانون شوراها)
	بررسی و تصویب در کمیته فنی	دارای نقش و جایگاه شعاری (شرکت در جلسه بدون حق رأی)	دارای نقش و جایگاه شعاری (شرکت در جلسه بدون حق رأی)
	بررسی و تصویب کمیسیون ماده ۵ یا شورای عالی شهرسازی و معماری	دارای نقش و جایگاه شعاری (شرکت در جلسه بدون حق رأی)	بررسی و تصویب کمیسیون ماده ۵ یا شورای عالی شهرسازی و معماری
	اجرای معابر پیشنهادی	دارای نقش و جایگاه (تصمیم گیر، تصمیم ساز و ناظر)	دارای نقش و جایگاه (تصمیم گیر، تصمیم ساز و ناظر)
۳	اجرای کاربری‌های عمومی	دارای نقش و جایگاه (تصمیم گیر، تصمیم ساز و ناظر)	دارای نقش و جایگاه (تصمیم گیر، تصمیم ساز و ناظر)
	اجرای ضوابط و مقررات طرح	دارای نقش و جایگاه (تصمیم گیر، تصمیم ساز و ناظر)	دارای نقش و جایگاه (تصمیم گیر، تصمیم ساز و ناظر)

بنابراین می‌توان گفت در اکثر مراجع بررسی و تصویب طرح‌های شهرسازی شورای اسلامی شهرها تنها نماد و مظهر شهرسازی مشارکتی در نظام برنامه‌ریزی شهری کشور فاقد نقش و جایگاه تاثیر گذار می‌باشد و در اکثر جلسات فقط می‌توانند حضور داشته باشند و فاقد حق رأی می‌باشد. در واقع می‌توان گفت تنها تغییر در جهت

تحقق شهرسازی مشارکتی نیز حالت شعاری داشته است. نتیجه گیری و دستاورد علمی پژوهشی

هر چند یک درک نظری و عمومی در رابطه با لزوم تغییر رویکرد نظام برنامه‌ریزی شهری در جهت تحقق نظریات شهرسازی مشارکتی و مشارکت واقعی مردم در طرح‌ها و برنامه‌ها شکل گرفته است، و تلاش‌های زیادی در خصوص ایجاد تغییرات در نظام برنامه‌ریزی شهری مانند اجرای قانون شوراها و ظهور یک نهاد مردمی در مجموعه مدیریت شهری و تعریف نقش و جایگاه برای آن در فرایند تهیه، تصویب و اجرای طرح‌های توسعه شهری انجام شده است، ولی با تحلیل محتوای قوانین مربوط به این تغییرات سطحی، مشخص گردید هنوز فاصله زیادی با تحقق مشارکت واقعی مردم و نظریه شهرسازی مشارکتی در نظام برنامه‌ریزی شهری کشور وجود دارد و تغییرات صورت گرفته چندان اثربخش نبوده است. نتیجه بررسی‌ها نشان می‌دهد که جهت گیری‌های تجویزی و تغییرات صرفاً قانونی و نهادی، شهرسازی مشارکتی را محقق نخواهد ساخت، بلکه مشارکت واقعی زمانی بوجود خواهد آمد که بازاندیشی و بازنگری در نقش‌های اساسی و روابط میان برنامه ریزان، مدیران و شهروندان صورت گرفته و در زمینه رفع موانع فرهنگی و اجتماعی مشارکت عمومی کار شده باشد. ناکارآمدی اجتماع‌های محلی از جنبه‌های سیاسی، اجتماعی - اقتصادی و زیر ساختی و دانش و آگاهی و نیز عدم توانایی در سازمان‌دهی گروه‌های نمایندگی و

پاسخگو با وجود ناهمبستگی و بی‌اعتمادی، مانعی هم بر سر راه مشارکت شهروندی محسوب می‌شود. عدم آگاهی و به تبع آن عدم علاقه شهروندان مشکلی است که به نظر می‌رسد بیشترین مانع را برای تحقق مشارکت شهروندی به وجود می‌آورد. بنابراین طبق نظریات مشارکت اولین سطوح و گام‌ها در برنامه‌ریزی مشارکتی، اطلاع عمومی و آگاهی شهروندان است و آخرین مراحل تغییر در ساختارها و نهادسازی برای اجرایی نمودن شهرسازی مشارکتی است و در نظام برنامه‌ریزی شهری کشور ما گام‌های اولیه مشارکت از قبیل؛ اطلاع رسانی و آگاهی عمومی و ایجاد فرهنگ مشارکت انجام نشده و مراحل آخر یعنی ایجاد تغییرات در نهادها مانند؛ اجرای قانون شوراها و نقش دهی به آن در فرایند شهرسازی صورت گرفته است و نتیجه این امر عدم کارآمدی نهاد شورا در تحقق مشارکت عمومی خواهد بود. از طرفی در تغییرات سطحی بوجود آمده نیز نقش و جایگاه موثری به نهاد شورای شهر به عنوان نمایندگان مردم و مظهر شهرسازی مشارکتی در نظام برنامه‌ریزی شهری کشور داده نشده است.

آیین نامه نحوه بررسی و تصویب طرح‌ها مراجع مسئول بررسی و تصویب طرح‌ها را تعیین نموده و در این مراجع به شوراهای شهر جایگاه ظاهری بدون حق رأی تعریف شده است. لذا شورای شهر بر اساس مفاد این آیین نامه در مراجع فرادست فرایند بررسی و تصویب طرح‌های توسعه شهری فاقد نقش و جایگاه قابل قبولی است. از سویی قوانین مربوط به نقش و جایگاه شوراها و نهادهای مردمی با وجود در نظر گرفتن جایگاه مستقل و نقش‌های متنوع، به دلیل نقص‌ها و نارسایی‌ها و عدم ضمانت‌های اجرایی مشخص این نهاد را در ایفای نقش خود بعنوان سازوکار مشارکت مردم در نظام برنامه‌ریزی شهری کشور چندان یاری نکرده است. از دیگر عوامل تاثیر گذار در ضعف جایگاه نهاد شورا در نظام برنامه‌ریزی شهری، ضعف درونی شورا یعنی فقدان دانش شهرسازی اعضای شورا و عدم توجه و اهتمام جدی نظام کلان مدیریت کشور به آموزش اعضای شوراها است که ضعف عملکرد این نهاد را در نظام برنامه‌ریزی شهری به اشکال مختلف از جمله ضعف در انعکاس و توجیه خواسته‌ها و نیازهای مردمی در مراجع تهیه، تصویب و اجرای طرح‌های توسعه شهری به نمایش می‌گذارد. و از دیگر عوامل درونی ضعف شوراها، عدم شناخت عمیق شوراها از مسائل و مشکلات شهر و به تبع آن عدم امکان انعکاس دقیق و درست نیازهای محلی به مراجع نظام برنامه‌ریزی شهری است که موجب دور شدن پیشنهادات طرح‌های توسعه شهری از واقعیت‌های محلی و فاصله نظام برنامه‌ریزی شهری کشور از تحقق شهرسازی مشارکتی و مزایای ناشی از آن می‌شود. همچنین مشارکت و نقش ضعیف این نهاد در مرحله تهیه طرح جهت برنامه‌ریزی دقیق مالی و تامین اعتبارات و تطبیق آن با پیشنهادات طرح موجب بیگانه شدن پیشنهادات و پروژه‌های اجرایی طرح از واقعیت‌های توان مالی و اجرایی نهادهای محلی می‌گردد. همچنین ضعف در فراهم سازی مشارکت مردم در مرحله تهیه طرح توسط شوراها و به تبع آن عدم موفقیت در تسهیل مشارکت عمومی در اجرای طرح‌ها را در پی دارد. و نهایتاً نداشتن اختیارات و جایگاه قانونی در اعمال تغییرات بر طرح در مرحله اجرا، به منظور تطبیق آن با واقعیت‌های محلی همگام با تغییر و تحولات شرایط محلی ناکارآمدی این نهاد را در فراهم سازی مشارکت موثر مردم در اجرای طرح‌های شهرسازی را دوچندان می‌کند.

۷۱۲ فصلنامه علمی - پژوهشی جغرافیا و برنامه‌ریزی منطقه‌ای، سال یازدهم، شماره دو، بهار ۱۴۰۰

در نهایت می‌توان گفت آنچه در حال حاضر طرح‌ها با عنوان مشارکتی در کشور اجرا می‌گردد و تغییراتی سطحی در نظام برنامه‌ریزی شهری کشور مانند؛ شکل‌گیری نهاد شورا به وجود آمده است، به هیچ وجه ناظر بر مفهوم واقعی مشارکت نیست. زیرا تغییرات صرفاً قانونی و نهادی، شهرسازی مشارکتی را محقق نمی‌سازد، بلکه مشارکت واقعی زمانی اتفاق خواهد افتاد که بر اساس مبانی نظری مشارکت کلیه مراحل برنامه‌ریزی مشارکتی (از جمله فرهنگ سازی و ارتقای آگاهی عمومی و...) به درستی طی شده باشد. در این شرایط شاهد سطحی‌نگری و عدم تعمیق نظری بیشتر در نظریه مشارکت و تحقیقات کافی در شرایط تحقق آن هستیم و فرایند تحقق شهرسازی مشارکتی به درستی و کامل اجرا نشده است و هنوز تمرکززدایی از قدرت مرکزی به معنای واقعی کلمه رخ نداده و هدف از تشکیل شوراهای شهر در نظام برنامه‌ریزی شهری به دلایل ضعف درونی (فقدان تخصص کافی، فقدان تجربه و...) و شرایط بیرونی (رویکرد غالب نظام برنامه‌ریزی متمرکز) محقق نشده و شوراهای بعنوان نهادی مردمی در نظام برنامه‌ریزی شهری کشور هنوز دارای جایگاهی ظاهری و شعاری هستند و به هیچ وجه ناظر بر مفهوم واقعی مشارکت نبوده و با گزاره‌های نظریه شهرسازی مشارکتی فاصله زیادی دارد.

## منابع

- اجلالی، پرویز، مجتبی رفیعیان و علی عسگری (۱۳۹۱)، نظریه برنامه‌ریزی: دیدگاه‌های سنتی و جدید، نشر آگه، تهران.
- احمدی، اصغر و محمود توکلی (۱۳۸۸)، بررسی میزان مشارکت اجتماعی شهروندان در اداره بهینه امور شهری، جامعه‌شناسی مسائل اجتماعی ایران (تحقیقات علوم اجتماعی ایران) سال اول. بهار ۸۸، تهران.
- ارجمندیا، اصغر (۱۳۸۰)، سازمان‌های غیردولتی، راهبرد مشارکت سازمان یافته، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۵، بهار ۱۳۸۰، تهران.
- ارسطو، سیاست، ترجمه حمید عنایت (۱۳۶۴)، خوارزمی، تهران.
- اوست هویی زن، اندریاس، مشارکت شهروندان در طرح ریزی و توسعه نواحی شهری، ترجمه ناصر برک پور (۱۳۷۷)، مجله معماری و شهرسازی، شماره ۴۸ و ۴۹، تهران.
- اوکلی، پیتر و دیوید مارسلدن (۱۳۷۰)، بازشناسی و پیش‌نیازهای مدیریت مشارکتی و نظام اداری، فصلنامه علمی کاربردی مرکز آموزش مدیریت دولتی، شماره ۳۳ و ۳۴، تهران.
- آنتونی گیدنز، جامعه‌شناسی، ترجمه منوچهر صبوری (۱۳۷۳)، تهران نشر نی، تهران.
- بحرینی، سیدحسین، ابراهیم زرگری مرندی و اسفندیار زبردست (۱۳۹۷)، واکاوی ابعاد و عوامل مشروعیت یک نظام شهرسازی (با تکیه بر متون نظری جهانی و تحلیل نظر خبرگان داخلی)، فصلنامه دانش شهرسازی، دوره ۲، شماره ۳، پاییز ۹۷، تهران.
- برک پور، ناصر (۱۳۸۱)، گذار از حکومت شهری به حاکمیت شهری در ایران، مورد پژوهی: همدان-اسلامشهر، رساله دکتری شهرسازی، دانشگاه تهران، دانشکده هنرهای زیبا.
- بشریه، حسین (۱۳۷۴)، جامعه‌شناسی سیاسی، نشر نی، تهران.
- حبیبی، سیدمحسن و هادی سعیدی رضوانی (۱۳۸۴)، شهرسازی مشارکتی؛ کاوشی نظری در شرایط ایران، نشریه هنرهای زیبا، زمستان ۸۴، تهران.
- حسینی، سید علی (۱۳۸۲)، سازوکارهای مشارکت شهروندان در تهیه طرح‌های توسعه شهری و ارائه الگوی مناسب مطالعه موردی: شهر رشت، رساله دکتری جغرافیا، گرایش برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تربیت مدرس تهران، دانشکده علوم انسانی.
- حکمت‌نیا، حسن و میرنجف موسوی (۱۳۸۵)، تحلیل تاریخی از مشارکت شهروندان در اداره امور شهرهای ایران، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، شماره ۸۰، مشهد.

- سلطانی آزاد، فرهاد(۱۳۸۱)، طراحی شهری و جایگاه آن در سلسله مراتب طرح های توسعه شهری، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۹، بهار ۸۱، تهران.
- شرفی، مرجان و ناصر برک پور(۱۳۸۹)، گونه شناسی تکنیک های مشارکت شهروندان در برنامه ریزی شهری، بر مبنای سطوح مختلف مشارکت، فصلنامه دانشگاه هنر، شماره ۴ سال ۸۹، تهران.
- شریفیان ثانی، مریم(۱۳۸۰)، مشارکت شهروندی، حکمروایی شهری و مدیریت شهری، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۸، زمستان ۸۰، تهران.
- صرافی مظفر، جمیله توکلی نیا، مهدی چمنی مقدم(۱۳۹۴)، جایگاه برنامه ریز در فرایند برنامه ریزی شهری ایران، فصلنامه مطالعات شهری، شماره دوازدهم، تهران.
- علوی، علیرضا(۱۳۷۹)، بررسی الگوی مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها، تجارب جهانی و ایران، جلد دوم، سازمان شهرداری های کشور، تهران.
- فالکس کیث، شهروندی، ترجمه محمد تقی دلفروز(۱۳۸۱)، انتشارات کویر، تهران.
- کایوتری، هوین، مشارکت در توسعه، ترجمه هادی غبرایی و داود طبایی(۱۳۷۹)، انتشارات روشن، تهران.
- کرایب، یان، نظریه اجتماعی مدرن: از پارسونز تا هابرماس، ترجمه عباس مخبر(۱۳۷۸)، نشر آگه، تهران.
- مقیم، سید محمد(۱۳۸۲)، اداره امور حکومت های محلی، مدیریت شوراها و شهرداری ها، سمت، تهران.
- ملکوائین، کتی، جامعه مدنی و جغرافیای توسعه، ترجمه مرجان بدیعی ازندهی(۱۳۷۷)، مجله مدرس، دانشگاه تربیت مدرس، شماره ۸، تهران.
- مهدیزاده جواد(۱۳۹۵)، برنامه ریزی راهبردی توسعه شهری(تجربیات اخیر جهانی و جایگاه آن در ایران)، انتشارات آرمانشهر، چاپ چهارم، تهران.
- میراحمدی، منصور(۱۳۹۳)، اسلام و دموکراسی مشورتی، نشر نی، تهران.
- Abelson, Donald E. (2006), *A Capitol Idea: Think Tanks And US Foreign Policy*, McGillQueen's University Press Publishing.
- Arnstein, S.(1969), *A ladder of citizen participation*. Journal of the American Institute of Planners, 35(4), 216–224.
- Davidoff, P. (1965), *Advocacy and pluralism in planning*. Journal of the American institute of planning.
- Davidson S. (1998), *Spinning the wheel of empowerment*. In: Planning. Vol. 1262.
- Driskell D. (2002), *Creating better cities with children and youth – a training manual*.
- Driskell, D. (2002), *Creating Better Cities with Children and Youth (A manual for participation)*, Unesco publishing and Earthscan publication, Ltd.
- Elsasser, P.(2002), *Rules for participation and negotiation and their possible influence on the content of a National Forest Programme*, Forest Policy and Economics, Vol.4, Issue 4, Pages 291-300.
- Haack, P. Michael D. Pfarrer, A. Georg S. (2014), *Legitimacy as Feeling: How Affect Leads to Vertical Legitimacy Spillovers in Transnational Governance*, Journal of Management studies, Vol 51, Issue 4, June 2014.PP 634-666.
- Hopkins, D. (2010). *The emancipatory limits of participation in planning; Equity and power in deliberative plan-making in Perth*, Western Australia. TPR, 81 (1), pp. 55-81.
- Midgley J.(1987), *Popular participation, Statism and Development*, Journal of Social Development in Africa,2,pp 5-15.
- Pacion, M. (1982), *Local Areas in the city*, In Geograghy and the Urban Environment, Vol,6.